Die Bedeutung der Ausführung der Reichsgesetze gemäß. Art. 14 d. RV. vom 11. August 1919, unter besonderer Berücksichtigung des Problems der Reichsreformbestrebungen.

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau

vorgelegt von

Hans Behrend

Referendar.

Breslau

1930.

Spezial-Druckerei für Dissertationen Dr. Hermann Eschenhagen, Ohlau in Schlesien

Gedruckt mit Genehmigung
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.
Berichterstatter: Professor Dr. Helfritz.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen Eltern!

Inhaltsverzeichnis!

	Seite
Einleitung	1
I. Kapitel: Begriffliches in Art. 14 d. RV.	3
II. Kapitel: Der Rechtssatz des Art. 14 d. RV.	8
III. Kapitel: Die staatsrechtlichen Auswirkungen des Art. 14 d. RV.	12
IV. Kapitel: Art. 14 d. RV. im Rahmen des Problems der Reichsreformbestrebungen.	
§ 1. Das Problem der Reichsreformbestrebungen.	18
§ 2. Artikel 14 im Verhältnis zu Zentralisation und Dezentralisation.	22
§ 3. Artikel 14 im Verhältnis zu Unitarismus und Föderalismus.	24
Schlußwort.	27

Literaturverzeichnis.

Anacker: Reichs- und Landeskompetenz in Vergangenheit und Gegenwart. Diss. Osterode 1920.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches. Komm. v. 1926.

Arndt: Reichsverfassung, 1919, Berlin/Leipzig.

Beyerle: Die Verfassung des Deutschen Reiches, München 1919.

Bilfinger: Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens. Tübingen 1923.

Buchegger: Unitarismus und Förderalismus in der Weimarer RV., Karlsruhe, Macklot 1927.

Cohn: Reichsaufsicht über die Länder, 1921.

Dambitsch: Die Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1910.

Dieckmann: Verwaltungsrecht, Berlin, Vahlen 1923.

Düringer: Artikel in Recht und Wirtschaft, 1920, S. 3 ff.

Ebers: Die Lehre vom Staatenbunde, Breslau 1910.

Finger: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Stuttgart 1923.
— Einheitsstaat oder Bundesstaat.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 1922.
— Zentralismus und Föderalismus in der Schweiz, Zürich 1918.

Fleinghaus: Der dezentralisierte Einheitsstaat, Berlin, Hobbing.
bing.

Geilen: Inwieweit hat das Deutsche Reich eine eigene und unmittelbare Verwaltung? 1911.

Giese: Grundriß des neuen Reichsstaatsrechts, 1921.
— Kommentar der Reichsverfassung v. 11. August 1919, Berlin 1923.

Haehnel: Deutsches Staatsrecht, Leipzig 1892.

Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht, Bd. II, 1923.
— Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, 1928.

Heilfron: Die deutsche Nationalversammlung, 1919.

Hofacker: Die Staats- und Staatsrechtsform, W. Kohlhammer.

Holtz: Verfassungs- und Verwaltungsreform in Reich und Ländern, Stilke, Berlin 1928.

Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, Greifswald 1921.

Jakobi: Einheitsstaat oder Bundesstaat, Leipzig 1919.
Jellinek, W.: Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung.
— Verwaltungsrecht, Springer 1928.
— Verfassung und Verwaltung des Reiches und der Länder, Leipzig, Teubner.
Jellinek, G.: System der subjektiv-öffentlichen Rechte.
Kormann: System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte.
Kaufmann: Grundfragen der künftigen RV., Berlin 1919.
Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1923.
Lassar: Reichseigene Verwaltung unter der Weimarer Verfassung, Arch. öff. R. 1926, S. 1 ff.
Lewald: Enquêterecht, Arch. öff. R. Bd. 44.
Lympius: Die Verfassung und Verwaltung in Preußen und im Deutschen Reich, Heymann 1925.
Matz: Die allmähliche Ausdehnung der Machtsphäre des Reiches auf Kosten der Gliedstaaten seit der Reichsgründung, Diss. Göttingen 1921.
Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht, München 1924.
Meißner: Die Reichsverfassung, Berlin 1919.
— Grundriß der Verfassung und Verwaltung des Reiches und Preußens, Berlin, Vahlen 1922.
— Das neue Staatsrecht des Reiches und seiner Länder.
Meyer: Das Verhältnis der Länder zum Reich nach d. RV. v. 11. August 1919, Diss. Würzburg 1923.
Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl.
Meyer, G.: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1905.
Merkl: Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien, Springer.
Nawiasky: Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tüb. 1920.
— Die Grundgedanken der Reichsverfassung, München/Leipzig 1920.
Poetzsch-Hefter: Kommentar der RV. v. 11. August 1919.
— Artikel in DJZ. 1929, S. 22 ff.
Peters: Zentralisation und Dezentralisation, Springer, Berlin 1928.
Preuß: Reich und Länder, Berlin, Heymann, 1928.
Richter: Die Organisationsgewalt. Verwaltungsreform und Rechtsstaat, Leipzig, Wiegandt, 1927.
Sänger: Reichsverfassung, Elsner, Berlin 1920.
Schneider: Die reichseigene Verwaltung, früher und jetzt, Diss. Köln, 1924.
Stier-Somlo: Die vereinigten Staaten von Deutschland, Tübingen 1919.

— Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, 1924.
— Die Verfassung des Deutschen Reiches v. 11. 8. 1919, Bonn 1919.
— Artikel in DJZ. 1928, S. 343 f.
Thoma: Die Forderung des Einheitsstaats, 1928, Heidelberger Universitätsreden, 3.
Triepel: Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich, Tübingen 1907.
— Reichsaufsicht, Berlin 1917.
Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, 1924 und 1928, Heft 1 und 4.
Venator: Unitarismus und Föderalismus im deutschen Verfassungsleben, Gruyter 1921.
Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung, Tübg. 1922.
Zweigert: Die Verfassung des Deutschen Reiches v. 11. August 1919, Bensheimer 1919.

Wortlaut des Art. 14 d. RV.:
Die Reichsgesetze werden durch die Landesbehörden ausgeführt, soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen.

Einleitung.

Das Bismarcksche Reich vereinigte in sich drei staatsbildende Motive: den Gedanken des Bundesstaats, der die Gewalten der Einzelstaaten zusammenschloß, den Gedanken der preußischen Hegemonie, der die anderen Staaten unter den Einfluß des stärksten zwang, und schließlich die „Idee des unmittelbar aus der Volksgemeinschaft sich bildenden Nationalstaates, die in der Einrichtung des Reichstages hervortrat".[1] Das Weimarer Verfassungswerk wurde hierzu im Gegensatz allein von der „nationalen Idee des deutschen Volkes"[2] geleitet. Die Einheit des deutschen Volkes war der grundlegende Gedanke der neuen Verfassung, nicht mehr ging man, wie einst 1871 von einem Bund der Landesfürsten oder der Länder aus. Hieraus ergab sich naturgemäß für die Verfassungsgesetzgeber die Schwierigkeit, die früheren Einzelstaaten, die als Herrschaftsgebiete einzelner Fürsten ihre Bedeutung und auch ihren Sinn hatten, als verwaltende Glieder in den deutschen Staat einzufügen. Diese Schwierigkeit konnte nicht überwunden werden, ohne daß nicht auch zugleich das ganze Verfassungswerk gefährdet wurde. So mochten wohl die Verfassungsgesetzgeber das sich ihnen bietende Problem erkennen, dennoch beließen sie die Einzelstaaten in ihrer alten Form, nannten sie Länder und erkannten ihnen in Art. 17 staatsähnliche Form zu.

Diese dargelegte Unvollkommenheit des Weimarer Werkes ist es denn auch, die überhaupt die Grundlage aller Reformbestrebungen bildet, und die die verschiedensten Lösungsversuche des Reformproblems nach unitarischer und auch föderalistischer Richtung hin hervorgebracht hat.

Mag nun auch die heutige Verfassung, sofern man auf ihre Grundidee zurückgreift, unvollkommen sein, so wird man dennoch bei dem Reformprojekt mit ihr zu rechnen haben, wenn man nicht gerade eine Reform im Wege der Verfassungs-

1 u. 2) Poetzsch-Hefter, in DJZ. 1929, S. 21.

änderung herbeiführen will. Daher spielen die sich aus den einzelnen Verfassungsbestimmungen ergebenden juristischen Probleme natürlich im Rahmen der Reformbestrebungen eine große Rolle, insofern sie die Durchführbarkeit bestimmen, soweit man von den politischen Möglichkeiten absieht.

In diesem Sinne versucht die nachfolgende Arbeit die sich aus Art. 14 ergebenden rechtlichen Probleme darzustellen.

Die Fassung des Themas besagt von vornherein, daß nicht allein eine allgemeine beschreibende Darstellung des Art. 14 gegeben werden soll, vielmehr soll seine Einordnung in ein bestimmtes System versucht werden. So kann einmal der Art. 14 nur der modus procedendi eines Verfahrens sein, dessen Gegenstand durch die in anderen Verfassungsbestimmungen enthaltenen spezialisierten Zuständigkeitsnormen bestimmt wird. Auf der anderen Seite kann aber auch Art. 14 als materielle Zuständigkeitsnorm im Sinne einer Kompetenzklausel gedacht werden.

Bevor jedoch der Rechtssatz des Art. 14 systematisch gedeutet wird, muß man vorher das Begriffliche in Art. 14 erkannt haben.

Der begrifflichen und systematischen Darlegung hätten alsdann die staatsrechtlichen Auswirkungen des Art. 14 zu folgen. Dies wird nicht ohne Berücksichtigung des politischen Gesichtskreises geschehen können. Das ergibt sich daraus, daß man ebenso wie man eine bestimmte Form des Art. 14 so auch den staatspolitischen Willen, diese Form zu verwirklichen, voraussetzen muß.

Haben wir alsdann die Allgemeinbedeutung des Art. 14 erkannt, so ist im Anschluß daran zu untersuchen, wie er sich in das Problem der Reichsreformbestrebungen einfügt. Diese Untersuchung soll keineswegs an politischen Gesichtspunkten orientiert sein, sondern verfolgt allein den Zweck darzulegen, welchen Tendenzen der Reformbestrebungen der Art. 14 Raum läßt.

In einem kurzen Schlußwort wird schließlich eine Würdigung der einzelnen gezogenen Folgerungen im Rahmen der ganzen Verfassung erfolgen.

I. Kapitel.

Begriffliches in Art. 14 d. RV.

Die Ausführung von Reichsgesetzen, wie allgemein die Ausführung von Gesetzen bedeutet begrifflich zweierlei: die Erfüllung und die Handhabung des Gesetzes.

Im Gesetz verkörpert sich die Tatsache, daß die höchste Gewalt des Landes oder eine von dieser anerkannte niedere Gewalt die Anwendung einer Regel ausdrücklich befiehlt. Es wendet sich an den Willen von den Subjekten, die es verpflichten will; es stellt Forderungen auf, es schafft Pflichten, es gebietet und verbietet, mithin es besitzt „verbindliche"[1] Kraft. Wer die Forderungen des Gesetzes erfüllt, wer den gestellten Pflichten nachkommt und die Gebote und Verbote des Gesetzes berücksichtigt, der führt in erster Linie das Gesetz aus, er „erfüllt" es.

Auf der anderen Seite wird das Gesetz auch von denen ausgeführt, an die es sich nicht unmittelbar wendet, die ihm nur zur Ausführung verhelfen. In diesem Sinne richtet sich das Gesetz an die staatlichen Organe und deckt sich mit dem Begriff der Handhabung. Dort, wo den durch das Gesetz unmittelbar Verpflichteten die Erfüllung ermöglicht und erleichtert werden soll, oder wo sie durch möglichen Zwang zur Erfüllung angehalten werden sollen, greift die Funktion der staatlichen Organe ein und kommt durch bestimmte und geeignete Verwaltungs- und Rechtspflegeakte zur Geltung.

Zu beachten ist, daß der Begriff der „Handhabung" nicht in jedem Fall mit dem häufig gebrauchten Begriff der „Gesetzesanwendung" gleichzusetzen ist. Unter Gesetzesanwendung versteht man, „das Gesetz einer Entscheidung zugrunde legen".[2] Handhabt jemand das Gesetz, d. h. verhilft er ihm zur Erfüllung, so wendet er es auch zugleich an, er baut seine Entscheidung — mag sie sich in einem Verwaltungs- oder Rechtspflegeakt äußern — auf dem Gesetz auf. Umgekehrt ist die Anwendung eines Gesetzes nicht notwendig zugleich seine

1) Siehe Triepel, Reichsaufsichtsrecht, S. 373.
2) Triepel, a.a.O. S. 373.

Handhabung. Ein Verwaltungsakt kann sich zu seiner Begründung mancher Rechtsnormen bedienen und sie damit „anwenden", ohne sie auch „handhaben" zu müssen.[3] Es ergibt sich also notwendig ein scharfes Auseinanderhalten dieser beiden Begriffe „Handhabung" und „Anwendung".

Sprechen wir mithin von Ausführung von Gesetzen, so ist darunter einerseits die „Erfüllung" seitens der unmittelbar Verpflichteten, andererseits die „Handhabung" durch die Behörden zu verstehen. Beide Unterbegriffe bedürfen einer scharfen Trennung voneinander.

Man wird mitunter die Handhabung eines Gesetzes zugleich als seine Erfüllung ansprechen wollen, wenn etwa das Gesetz das staatliche Organ selbst zur Erfüllung verpflichtet. Alsdann ist aber das Gesetz, das von dem staatlichen Organ erfüllt werden soll, nicht das gleiche, das es handhaben soll. Ein solches Gesetz, das das staatliche Organ erfüllen soll, kann immer nur ein Hinweis auf das sein, welches es zu handhaben hat. Diese Regel muß insbesondere dort Beachtung finden, wo ein Gesetz Normen enthält, die sich an die Verpflichteten unmittelbar richten, und auch Normen, die den Behörden vorschreiben, wie die Normen, die sich an die unmittelbar Verpflichteten richten, zu „handhaben" sind. Hier erfüllt die Behörde das Gesetz, zugleich handhabt sie es aber auch. —

Der Wortlaut des Art. 14 ergibt nun als zweifelsfrei, daß hier der Begriff der Ausführung mit dem der Handhabung identisch ist.

Dieser Begriff der Handhabung in Art. 14 ist dadurch bedingt, daß jedes Gesetz eine Autorität verlangt, die über seine Ausführung wacht und es handhabt. Diese Folgerung aber hängt wiederum zusammen mit der Idee des Rechtsstaats und der Lehre von der Teilung der Gewalten.

Die Idee des Rechtsstaates, die aus den Stürmen der Revolutionsjahre um die Wende des vorigen Jahrhunderts hervorging, gipfelt darin, daß eine jede staatliche Handlung vom Rechte geleitet werden und im Rahmen des Rechts geschehen soll. Diese moderne Staatsauffassung geht zurück auf die Lehre Montesquieus von der Teilung der Gewalten.

---

3) Beispiel: Eine Steuerbehörde, die vom Eigentümer eines Grundstückes Steuern erhebt, handhabt das Steuergesetz, nicht aber das BGB., dessen Normen sie für die Bestimmung des Eigentums am Grundstück anwendet.

Diese Lehre,[4] die der Theorie des konstitutionellen Staatsrechts zugrunde liegt, zerlegte sämtliche staatlichen Willensakte in drei voneinander getrennte Gewalten, die gesetzgebende, rechtsprechende und vollziehende Gewalt. Nach ihr bedeutete die Vereinigung dieser drei Gewalten in einer Hand die Untergrabung einer förderlichen Entwicklung des Staatswesens, indem hierdurch die Freiheit der Staatsbürger beeinträchtigt würde. Montesquieu forderte also, daß eine jede der drei Gewalten besonderen staatlichen Organen zu übertragen war: die gesetzgebende Gewalt sollte vom Volke durch zwei Kammern, die rechtsprechende von unabhängigen Gerichten und die vollziehende vom Staatsoberhaupt ausgeübt werden.

Montesquieus Lehre ist in ihrer ganzen Schroffheit von der neueren Staatsrechtslehre nicht angenommen worden. Denn wollte man diese Lehre konsequent durchführen, so würde dies für die Idee der einheitlichen Staatsgewalt eine Gefahr bedeuten; die Verselbständigung der einzelnen Ausflüsse der einheitlichen Staatsgewalt würde dazu führen, daß die Gewalten gegeneinander arbeiteten, sich rieben und zerrieben, und somit anarchische Zustände herbeiführen würden.[5]

Die heutige Lehre[6] geht davon aus, daß die an sich einheitliche Staatsgewalt in drei Funktionen, der gesetzgebenden, richterlichen und verwaltenden Gewalt, in Erscheinung tritt. Nicht mehr eine Trennung der Gewalten, sondern eine Arbeitsteilung der staatlichen Organe wird gefordert.

Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung sind also die drei Funktionen, die von der Staatsgewalt ausgehen und die verschiedenartigen Vorgänge des staatlichen Lebens bezeichnen. Sie sind ihrem Wesen nach gleich, da sie alle auf die einheitliche Zusammenordnung des gesellschaftlichen Verhaltens der Gebietsbewohner gerichtet sind. Ungeachtet ihrer Wesensgleichheit steht aber die Funktion der Gesetzgebung als oberste über den beiden der Verwaltung und Rechtsprechung. Dieses Verhältnis der drei Funktionen zueinander ist, wie schon erwähnt, in der materiellen Rechtsstaatsidee begründet. Man bezeichnet dieses Zuoberststehen der Gesetzgebung auch als den „Vorbehalt“[7] des Gesetzes. Das, was dem Gesetz vorbehalten ist, wird durch historische Ueberlieferung, politische Zweck-

4) Siehe bei Helfritz, Allg. Staatsrecht, S. 128 ff.
5) Siehe auch Stier-Somlo, Handb. d. Pol., I. 1920, S. 292.
6) Helfritz, a.a.O. S. 39.
7) O. Mayer, Verw.-Recht I., S. 110.

mäßigkeit und politische Möglichkeit sowie durch das Rechtsbewußtsein bestimmt. Dabei bedeutet das Gesetz seinem Begriffe nach die obersten von der Volkslegislative gesetzten Rechtssätze, an die möglichst alle Staatstätigkeit gebunden sein soll.[8] Wo nun aber die Grenzen der gesetzgebenden Gewalt nach unten gezogen sind, dort setzen die vollziehenden Faktoren ein.

Schreibt der Staat also verbindliche Rechtsregeln vor und stellt abstrakte Rechtssätze auf, so kommt er seiner Aufgabe als Gesetzgeber nach. Das Wesen der Rechtsprechung hingegen äußert sich in der Feststellung eines konkreten Rechtsverhältnisses nach Maßgabe der geltenden Gesetze und auch die Verwaltung wird im Rahmen der bestehenden Gesetze tätig.

Die moderne Rechtsstaatsidee besagt mithin, daß das Gesetz die oberste und leitende Funktion im staatlichen Zusammenleben darstellt; dort, wo es sich selbst seine Grenze nach unten zieht, übernehmen die Funktionen der Verwaltung und Rechtsprechung die weitere Tätigkeit und tun dies im Rahmen des Gesetzes, d. h. also, sie führen das Gesetz aus, sie handhaben es.

In diesem Sinne tritt uns der Begriff der Ausführung der Reichsgesetze in Art. 14 entgegen. Es sei hier aber sogleich bemerkt, daß die Rechtsprechung in Art. 103 d. RV. ihre besondere Regelung findet, insofern dieser Artikel bestimmt, daß die ordentliche Gerichtsbarkeit durch das Reichsgericht und durch die Gerichte der Länder ausgeübt wird. Der Art. 103 stellt also eine Ausnahmebestimmung von dem Art. 14 dar, sodaß gesagt werden kann, daß der Begriff der Ausführung der Reichsgesetze in Art. 14 sich mit dem Begriff der Verwaltung, soweit eben Reichsgesetze in Frage stehen, deckt.

Der Begriff der Verwaltung wird positiv in seiner Bedeutung nicht umschrieben werden können. Allgemein sagt man heute, daß Verwaltung jede staatliche Tätigkeit ist, die nicht Gesetzgebung oder Rechtsprechung ist.[9] Diese negative Begriffsbestimmung läßt naturgemäß das Bedürfnis entstehen, die Verwaltung durch irgendein positives Merkmal von den übrigen staatlichen Aufgaben abzugrenzen.

---

8) Es wird hier die Ansicht Hellers vertreten; siehe sein in den Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 4, 1928 abgedruckter Vortrag.

9) Hatschek, Verwaltungsrecht, S. 1 f.

Die geschichtliche Entwicklung unseres Rechts hat eine scharfe Grenzlinie zwischen Verwaltungsrecht und bürgerlichem Recht nicht gezogen. Häufig werden die Gerichte dort tätig, wo an sich eine verwaltende Tätigkeit des Staates in Frage steht, und andrerseits wird auch von Verwaltungsorganen richterliche Tätigkeit ausgeübt. Eine solche scharfe Trennung der drei Funktionen ist auch nicht erstrebenswert und auch nicht durchführbar.[10] Ungeachtet dessen wird aber eine Abgrenzung des Verwaltungsrechts dennoch möglich sein.

Wenn der Verwaltungsbeamte die Vollziehung des Gesetzes vornimmt, der Richter nach Maßgabe des Gesetzes seine Entscheidung trifft, so üben sie an sich beide die gleiche Tätigkeit aus, sie wenden das Gesetz an. Die Anwendung des Gesetzes unterscheidet beide Funktionen von der Gesetzgebung. Der Richter hat nun, unabhängig von seinem Willen, den ihm vorliegenden Tatbestand unter das geltende Recht zu bringen und so lediglich dem Willen des objektiven Rechts zur Geltung zu verhelfen. Ob alsdann die sich aus seinem Urteil ergebende Folge eintreten wird, ist für ihn schon nicht mehr maßgeblich. Der Verwaltungsakt hingegen besteht in der Herbeiführung eines gewollten Erfolges, der im Interesse des Allgemeinwohls nötig erscheint und nützlich wirken soll.[11] Er muß sich im Rahmen des gesetzten Rechts bewegen, sein innerer Beweggrund ist aber die Zweckmäßigkeit des gewünschten Erfolges. Die Verwaltung wendet daher das Recht allein in dem Sinne an, „daß die durch den Rechtssatz gewährte Befugnis als Machtmittel zur Erreichung eines bestimmten Erfolges verwendet wird."[12] Ist daher für die Rechtsprechung die Anwendung des Rechts der Hauptzweck, so ist bei der Verwaltung die Anwendung des Rechts nur Mittel zum Zweck. Hierin liegt das Abgrenzungsmerkmal des Verwaltungsrechtsbegriffs von dem der Rechtsprechung. Damit ergibt sich aber auch zugleich die begriffliche Abgrenzung von der Gesetzgebung.

Zusammengefaßt kann gesagt werden: „Verwaltung ist die ganze Tätigkeit, die der Staat oder ein anderer öffentlicher Verband zur Erreichung seiner Lebenszwecke unter seiner eigenen Rechtsordnung entfaltet und die weder in den Bereich der Gesetzgebung noch der Rechtssprechung fällt."[13]

10) Siehe Helfritz, a.a.O. S. 38, 41.
11) Schneider, Reichseigene Verwaltung, S. 8 f.
12) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, II, S. 179.
13) Fleiner, Institutionen, S. 6.

II. Kapitel.

Der Rechtssatz des Art. 14 d. RV.

Haben wir im Voranstehenden den Begriff der Ausführung der Reichsgesetze im Näheren dargelegt, so hat nunmehr die systematische Deutung des Art. 14 zu geschehen. Das Ergebnis dieser Untersuchung mag vorweggenommen werden. Es hat danach Art. 14 die Bedeutung einer materiellen Zuständigkeitsnorm, die den Ländern die Kompetenz zur Ausführung der Reichsgesetze einräumt, sofern die Reichsgesetze nichts anderes bestimmen; andrerseits wird aber auch dem Reich die Kompetenz zur Ausführung seiner Gesetze eingeräumt, sofern dies im Gesetz selbst zum Ausdruck kommt.

Dieses Ergebnis wird im wesentlichen aus der Vorgeschichte des Art. 14 zu entwickeln sein.

Die Reichsverfassung vom 14. 4. 1871 enthielt keine besondere Bestimmung über die Ausführung der Reichsgesetze. Zumal die Verfassung katalogisiert die Gebiete nachwies, auf denen dem Reich das Recht zur Gesetzgebung zustand, wurde der Grundsatz vertreten, daß dort, wo das Reich die Gesetze gab, die Ausführung der Gesetze den Ländern vorbehalten blieb. Die Verwaltung war also nach der alten Verfassung grundsätzlich immer Landessache; nur dort, wo die Verwaltung der Natur der Sache nach nur vom Reich auszuüben war, bestanden Ausnahmen, so etwa bei der Verwaltung des Aktiv- und Passivvermögens des Reichsfiskus. Diesem Grundsatz wurde nach herrschender Ansicht die Bedeutung eines Verfassungsgrundsatzes beigelegt. „Die Uebertragung des Vollzuges eines Reichsgesetzes an Reichs-, statt an Landesbehörden, überhaupt die Uebernahme eines Staatstätigkeitszweiges in die eigene und unmittelbare Verwaltung oder Rechtspflege des Reiches erforderte Aenderung der Reichsverfassung“[1] Diese verfassungsgrundsätzliche Regelung ergab sich ja auch ohne weiteres aus der staatspolitischen Grundlage der damaligen Verfassung.[2]

Die Schöpfer der neuen Verfassung waren vor eine neue Situation gestellt und mußten sich darüber klar werden, ob die bisher verfassungsgrundsätzliche Regelung beibehalten werden sollte oder nicht. An sich sollte denn auch in der neuen

1) Anschütz, Die Verf. d. Deutsch. Reiches, 1926 zu Art. 14.
2) Siehe hierzu die Ausführungen der Einleitung.

Verfassung der Grundsatz zum Ausdruck kommen, daß die Verwaltung Sache der Länder sei. Man wollte aber bei der neuen Sachlage den Grundsatz aus wohlerwogenen Gründen nicht stillschweigend der Verfassung zugrunde legen, und so hieß es in dem ersten Entwurf der Verfassung, daß die Ausführung der Reichsgesetze „grundsätzlich" durch die Landesbehörden erfolgt. Die Grundsätzlichkeit wurde also ausdrücklich betont, ohne daß dieser Grundsatz jedoch mit aller verfassungsrechtlichen Schärfe durchgeführt werden sollte. Der damalige Minister Preuß äußerte hierzu in der Nationalversammlung, wenn der Artikel 9 besage, das Reich habe die Gesetzgebung, aber die Verwaltung nicht erwähnt, so könne das Reich durch einfaches Reichsgesetz auch die Verwaltung an sich ziehen. Dann könne die Folge eintreten, daß die Einzelstaaten fast nichts mehr zu tun hätten; denn ihre Tätigkeit werde zum großen Teil gerade in der Ausführung der Reichsgesetze bestehen. Natürlich könne man nun nicht die extreme Folgerung ziehen, daß das Reich in keiner Weise die Verwaltung übernehmen könne. Damit wäre man hinter den bisherigen Zustand zurückgegangen, und bei strikter Auslegung würde z. B. die Existenz des Reichsgerichts der gesetzlichen Grundlage entbehren, denn das Reichsgericht sei zur Ausführung der Reichsgesetzgebung errichtet worden.[3] Man hätte vielleicht allenfalls sagen können, daß das Reich für die zu einer Zuständigkeit gehörenden Angelegenheiten zwar Zentralbehörden errichten dürfe, aber keine mittleren und unteren Behörden. Allen Schwierigkeiten trage der Entwurf Rechnung durch das Wort „grundsätzlich" in Abs. II des Art. 9 des Entwurfes. — Der Absatz II mit dem Worte „grundsätzlich" ist also ein Zugeständnis an die Einzelstaaten.[4] Die Ausführungen von Preuß beweisen, daß er die neue staatsrechtliche Lage voll erkannte, geht er doch offensichtlich von dem Gedanken aus, daß das Reich, sofern keine besondere Regelung getroffen werde, jederzeit die Verwaltung an sich reißen könne. Immerhin widersprach dieser Gedanke der bis dahin herrschenden Lehre, daß der grundsätzlichen Ausführung der Reichsgesetze durch die Länder verfassungsgrundsätzliche Bedeutung beizumessen wäre, und dennoch war er zu der Zeit, wo er ausgesprochen

3) Dieser Satz dürfte bei Berücksichtigung des jetzigen Art. 103 nicht folgerichtig sein.

4) Heilfron, Die deutsche Nationalversammlung, Bd. 2, S. 53.

wurde, gerechtfertigt, denn die Einzelstaaten, die bis zum November 1918 Herrschaftsgebiete einzelner Fürsten waren, waren nunmehr vom Verfassungsgesetzgeber unter Berücksichtigung der Idee des einigen deutschen Volkes als verwaltende Glieder zu betrachten und als solche dem Reich einzufügen.

Die ausdrückliche Erwähnung in der Verfassung, die alsdann in dem jetzigen Art. 14 ihren Niederschlag fand, zeigt also nach den Ausführungen von Preuß, von welchen Motiven man sich dabei leiten ließ. Das bringt denn auch klar zum Ausdruck, daß man in Art. 14 eine materielle Zuständigkeitsfrage lösen, nicht aber einen modus procedendi für ein in anderen Verfassungsbestimmungen spezialisiertes Verfahren schaffen wollte. Diese Zuständigkeitsfrage aber sollte ihre Lösung darin finden, daß grundsätzlich die Ausführung der Reichsgesetze den Ländern verblieb. Diesem Grundsatz sollte wiederum nicht die bisherige Schärfe eines Verfassungsgrundsatzes anhaften sondern durch die Beifügung „sofern nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen," die Möglichkeit einer Ausnahme verschafft werden. Insofern ist daher die heutige Verfassung in der Bemessung der Zuständigkeit beweglicher als die Verfassung von 1871 geworden; Fassung des Artikels sowie auch der Wille der Gesetzgeber lassen jedenfalls keine andere Schlußfolgerung zu.

Zusammengefaßt kann gesagt werden: Die geschichtliche Entwicklung, wie insbesondere die Entstehungsgeschichte des Art. 14, besagen, daß Art. 14 eine Zuständigkeitsfrage hinsichtlich der Ausführung der Reichsgesetze lösen sollte. Er gibt grundsätzlich, wie auch früher, den Ländern das Recht zur Ausführung und löst so die Frage nach der Verteilung staatlicher Handlungen verwaltungsrechtlicher Art im Rahmen der Reichsgesetze zwischen Reich und Ländern dahin, daß grundsätzlich den Ländern der Vorrang gebührt, ohne daß dieser Vorrang verfassungsmäßig ist, d. h. er kann durch einfaches Reichsgesetz zugunsten des Reiches fortfallen.

Diese Ansicht wird auch in der Wissenschaft vorherrschend vertreten. So sagt Giese,[5] daß Art. 14, dem bisherigen Recht folgend, den Grundsatz vertrete, daß alle Reichsgesetze prinzipiell durch Landesbehörden auszuführen sind. Die Ausführung der Reichsgesetze sei ein grundsätzlicher Vorbehalt der

5) Giese, Komm. d. RV. v. 11. 8. 1919, S. 84.

gliedstaatlichen Selbstverwaltung gegenüber dem Reich, dem als Korrelat die Reichsaufsicht entspräche. Auch Anschütz[6] bezeichnet Art. 14 als alten Grundsatz. In ähnlicher Weise wird schließlich noch von Stier-Somlo und anderen[7] Art. 14 beurteilt.

Nachdem so Art. 14 als materielle Zuständigkeitsnorm dargestellt ist, bleibt schließlich noch die Frage offen, wieweit überhaupt Art. 14 das Recht zur Ausführung verleiht. Kann an sich jedes Reichsgesetz ausgeführt werden? Zumeist nun wird jedes Reichsgesetz irgendwelche Ausführungsbestimmungen enthalten, die besagen, daß entweder das Reich selbst das Gesetz zu handhaben hat oder daß die Länder über die nähere Form der Ausführung diese und jene Richtlinien zu beachten haben. Andererseits wird es aber auch häufig der Fall sein, daß über die Ausführung des Gesetzes nichts gesagt wird. Wird alsdann den Ländern in jedem Fall das Recht zur Ausführung zustehen müssen? — Diese Frage ist in der Literatur bisher wenig erörtert worden; Stier-Somlo verneint sie und begründet seinen Standpunkt dahin, daß er sagt: „Art. 14 hat nur einen Grundsatz ausgesprochen, der der Landesverwaltung den Vorrang vor der Reichsverwaltung gibt, aber ein Ausführungsrecht der Landesverwaltungsbehörden in bezug auf ein bestimmtes Reichsgesetz nur dann in sich schließt, wenn überhaupt eine Ausführung durch die Verwaltung gesetzmäßig vorgesehen ist."[8] Diese Auffassung trifft u. E. nicht zu. Jedes Gesetz hat einen materiellen Inhalt und sagt, wie in dem I. Kapitel schon dargelegt ist, dem Untertan, was für ihn Rechtens ist, mithin es besitzt verbindliche Kraft. Damit seine verbindliche Kraft zur Geltung kommt, d. h. damit es von den Untertanen erfüllt wird, ist in Art. 14 seine gesetzmäßige Handhabung vorgesehen; im Rahmen der Gesetze sollen die Behörden die Untertanen zur Erfüllung anhalten. Art. 14 verpflichtet also insofern die Behörden zur Handhabung. Mit der Pflicht ist ihnen aber auch zugleich das Recht zur Handhabung gegeben. Es erscheint u. E. daher in sich widerspruchsvoll, wenn den Landesverwaltungsbehörden nur dann ein Ausführungsrecht zugestanden wird, wenn überhaupt eine Ausführung durch die Verwaltung

6) Anschütz, a.a.O. S. 72.
7) Stier-Somlo, in DJZ. 1928, Sp. 343; ferner Arndt, in seinem Kommentar zur RV. unter Art. 14.
8) a.a.O. Sp. 343, 344.

gesetzmäßig vorgesehen ist, und dann aber zugleich Art. 14 als materielle Zuständigkeitsnorm erachtet wird. Enthält eben das Reichsgesetz keine besonderen Ausführungsbestimmungen, so ergibt sich aus Art. 14 ohne weiteres das Ausführungsrecht der Länder; denn, wenn schon eine Ausführung durch die Verwaltung gesetzmäßig vorgesehen sein muß, so kann sich dies nur aus Art. 14 ergeben, wenn eben das Reichsgesetz nichts anderes bestimmt. Das Ausführungsrecht der Länder wird sich also auf jedes Reichsgesetz erstrecken, sofern nichts anderes bestimmt ist.

III. Kapitel.

Die staatsrechtlichen Auswirkungen des Art. 14 d. RV.

Die systematische Deutung des Art. 14 hat ihn als materielle Zuständigkeitsnorm ergeben dergestalt, daß er einen Vorbehalt für die Kompetenzsphäre der Länder darstellt. Der Vorbehalt bringt klar zum Ausdruck, „daß unter der Herrschaft der neuen Verfassung die den kontradiktorischen Gegensatz zur Ausführung der Reichsgesetze durch Landesbehörden bildende Ausführung der Reichsgesetze durch Reichsbehörden eine reichsgesetzlich besonders vorgesehene Ausnahme sein soll, daß demnach die Sphäre der gliedstaatlichen Selbstverwaltung auch jetzt noch das reichsverfassungsmäßige Prinzip, die gegensätzliche Sphäre der eigenen unmittelbaren Reichsverwaltung aber die reichsverfassungsmäßige Ausnahme ist."[1]

Die staatsrechtlichen Auswirkungen des Art. 14 ergeben sich nun in der Hauptsache aus dem Vorbehalt „soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen". Das Verhältnis von Reich und Ländern wird hier außerordentlich stark beeinflußt, insofern nämlich die Frage bedeutungsvoll wird, wie das Reich eine Durchbrechung des Grundsatzes in Art. 14 durch die Uebernahme eines Staatstätigkeitszweiges in seine eigene Verwaltung vornehmen kann.

Im alten Verfassungsrecht war, wie das schon erwähnt ist, vorherrschende Meinung, daß die Abgrenzung der Verwaltungskompetenz zwischen Reich und Ländern Verfassungsgrundsatz sei, und daß die Erweiterung der Kompetenzen des

1) Siehe Hubrich, Das demokratische Verfassungsrecht d. Deutschen Reiches, S. 37; Anschütz, a.a.O. S. 49; Giese, Kommentar d. RV. v. 11. 8. 1919, S. 79; Poetsch, Kommentar d. RV. v. 11. 8. 1919, S. 45; Stier-Somlo, d. Verf. d. Deutschen Reiches v. 11. 8. 1919, S. 80.

Reiches eine Abänderung der Verfassung erforderte. Der Vorbehalt in Art. 14 „soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen" hingegen räumt die Errichtung reichseigener Verwaltung auf weitere noch nicht einbezogene Gebiete durch einfaches Reichsgesetz ein. Poetzsch[2] vertritt hierzu im Gegensatz die Ansicht, daß es sich dem Sinn des Art. 14 nach in erster Linie um eine grundsätzliche Anerkennung der gliedstaatlichen Verwaltungszuständigkeit handelt, weniger dagegen um eine Regelung der Ausführung der Reichsgesetze. Augenscheinlich will er also dem Art. 14, insbesondere dem Vorbehalt des Art. 14 nicht die Tragweite zubilligen, die aus dem Wortlaut ohne weiteres zu folgern ist.

Der Vorbehalt „soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen", soll nun, das ist bereits in genügender Weise erörtert worden, die grundsätzliche Verwaltungszuständigkeit der Länder, wie auch nach altem Recht, sichern. Demgegenüber mag es widerspruchsvoll klingen, wenn man sagt, daß durch die gleichen Worte auch zugleich die Ausdehnung der reichseigenen Verwaltung durch einfaches Reichsgesetz gesichert sein soll. Dem ist jedoch nicht so, denn der Vorbehalt sollte sowohl Länder wie auch das Reich sichern. Bei den Verfassungsberatungen traten sich scharf unitarische und föderalistische Bestrebungen entgegen. Diese entgegengesetzten Bestrebungen wirkten sich natürlicherweise auch bei Beratung des jetzigen Art. 14 aus. Der der Nationalversammlung vorgelegte Entwurf hatte in Art. 9 Abs. 2 die Fassung: „Grundsätzlich erfolgt die Ausführung der Reichsgesetze durch die Landesbehörden". Die Nationalversammlung hatte nun trotz der Ausführungen von Preuß[3] Bedenken, ob bei dieser Fassung eine Abweichung von dem Grundsatz durch einfaches Reichsgesetz oder aber nur im Wege einer Verfassungsänderung erfolgen könne. So schlug der Abgeordnete Spahn die neue Fassung vor: „Die Reichsgesetze werden durch die Landesbehörden ausgeführt, soweit nicht ein anderes im Gesetz bestimmt ist". Diese Fassung ist dann auch in der jetzt vorliegenden Form endgültig angenommen worden.[4] — Die Nationalversammlung wollte also den alten Grundsatz von der Ausführung der Reichsgesetze durch die Landesbehörden nicht aufgeben, auf

2) a.a.O. S. 45.
3) Siehe oben auf S. 9.
4) Nachweis bei Schneider, a.a.O. S. 8 f.

der anderen Seite aber wollte sie auch wiederum den Belangen des Reiches entgegenkommen, indem sie dem alten Grundsatz die Starre eines Verfassungsgrundsatzes nahm. — Insoweit kann demnach ein Widerspruch in dem Vorbehalt nicht mehr gefunden werden.

Wenn man nun dem Art. 14 eine außerordentliche Tragweite im Verhältnis von Reich und Ländern beimißt, so muß in diesem Zusammenhang auch gesagt werden, daß sein Wortlaut unverkennbar vorsichtig abgefaßt ist. Er spricht in seinem 1. Halbsatz die Ausführung der Reichsgesetze durch die Länder aus, um mit dem alten Grundsatz nicht zu brechen; in seinem Nachsatz aber schwächt er die Eigenstaatlichkeit der Länder erheblich ab, indem er hier die Länder gegenüber einem Anwachsen der reichseigenen Verwaltung machtlos macht. Ja, man wird sogar dem Wortlaut entsprechend sagen müssen, daß der Nachsatz mehr als ein bloßer Vorbehalt ist, der Ausnahmen von einer Regel zuläßt. „Er hält dem Vordersatz das Gleichgewicht; er hebt ihn zwar nicht auf, macht ihn aber zu dispositivem Recht, dessen sich die Reichsgesetzgebung nach freiem Belieben bedienen kann oder nicht."[5]

Man wird danach sagen müssen, daß sich die staatsrechtlichen Auswirkungen des Art. 14 darin erschöpfen, daß er das Verhältnis von Reich und Ländern zueinander weitgehend beeinflußt, insofern durch einfaches Reichsgesetz den Ländern zugunsten des Reiches die Verwaltung benommen werden kann. Praktisch bedeutsam ist diese Auswirkung des Art. 14 insbesondere bei Inkrafttreten der Reichsabgabenordnung geworden. Hier wurde dem Reich die eigene Verwaltung vorbehalten. Die Verfassungsmäßigkeit der Reichsfinanzverwaltung ist verschiedentlich in Abrede gestellt worden, sodaß es angezeigt erscheint, diese Frage im Näheren zu erörtern; läßt doch gerade die Frage, ob die Reichsfinanzverwaltung gemäß Art. 14 begründet werden konnte, die staatsrechtliche Tragweite des Art. 14 recht erkennen!

An sich läßt Art. 14 jede beliebige Erweiterung der reichseigenen Verwaltung über die in der RV. festgelegten Gebiete hinaus zu. Es frägt sich aber, ob nicht einzelne in der Verfassung errichtete Schranken diese Wirkungen ausschließen. Bezüglich der hier in Frage stehenden Finanzverwaltung heißt

5) Wittmeyer, Die Weimarer Reichsverfassung, S. 222.

es in Art. 83, daß dem Reich die Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern übertragen wird. Weiterhin werden dem Reiche in Art. 84 die Befugnisse zugesprochen, durch Gesetz die Vorschriften über die Errichtung der Abgabenverwaltung der Länder zu ordnen. Art. 84 setzt also, das ergibt sich unbedenklich aus dem Wortlaut, an sich eine Landesverwaltung der in Art. 83 nicht genannten Steuern voraus. Dies aber könnte zu der Annahme verleiten, daß Art. 84 den Ländern verfassungsmäßig die Verwaltung der in Art. 83 nicht genannten Steuern vorbehält. Bei dieser Annahme würde alsdann selbstverständlich Art. 84 der Anwendung des Art. 14 entgegenstehen; die Einführung der Reichsfinanzverwaltung wäre dann nur im Wege der Verfassungsänderung statthaft gewesen. — Dieser Standpunkt wird denn auch in der Tat von Düringer[6] vertreten. Diese Ansicht wird jedoch u. E. nicht vertreten werden können, zumal sie die Bedeutung und Tragweite des Art. 14 verkennt. Auch bei der Beratung des jetzigen Art. 84 in der Nationalversammlung ging man von anderen Gesichtspunkten aus, als sie Düringer vertritt. In dem damaligen Entwurf Art. 7 Abs. 3 hieß es: „Die Zölle und Verbrauchssteuern werden durch Reichsbehörden erhoben und verwaltet, die übrigen Reichsabgaben durch die Länder."[7] Gegen diese Fassung sprach sich Geheimrat Kahl aus, indem er darauf hinwies, daß der Wortlaut des jetzigen Art. 14 in Verbindung mit dem jetzigen Art. 83 ausreiche, um die grundsätzliche Verwaltung der übrigen Abgaben durch die Länder genügend zu sichern. Zur Berücksichtigung von Landesinteressen solle dann eine weitere Vorschrift erfolgen, nach der bei der Reichsverwaltung Einrichtungen zu treffen seien, welche die Wahrung rein örtlicher Interessen sichern sollten. Ein anderer Abgeordneter wies alsdann darauf hin, daß nach Streichung des 2. Teiles des damaligen Art. 7 Abs. 3 ein einfaches Reichsgesetz genüge, um die gesamte Finanzverwaltung auf das Reich übertragen zu können. Ein neuer Antrag schlug folgende Fassung vor: „Die Zölle und Verbrauchssteuern werden durch Reichsbehörden verwaltet. Die Verwaltung der indirekten Reichsabgaben kann durch Reichsgesetzgebung Reichsbehörden übertragen werden. Im übrigen erfolgt die Verwaltung der Reichsabgaben durch die Länder".[8] Die Ablehnung dieses Antrages bewies,

6) Düringer, in Recht und Wirtschaft 1920, S. 3.
7) Nachweis bei Schneider, a.a.O. S. 10.
8) Nachweis bei Schneider, a.a.O. S. 10.

daß die Nationalversammlung den Ausführungen Kahls folgte, aber auch die von dem anderen Abgeordneten geäußerten Folgerungen übersah und billigte. Die Ablehnung des Antrages besagt, wie Arndt[9] bemerkt, daß man den Ländern ein verfassungsmäßiges Recht auf die Verwaltung der direkten Reichsabgaben weder gegeben hat noch hat geben wollen. Denn sonst wäre kein Grund vorhanden gewesen, den Nachsatz des Regierungsentwurfes fallen zu lassen. — Somit geht schon aus der Entstehungsgeschichte des Art. 84 hervor, daß der Standpunkt Düringers von falschen Voraussetzungen ausgeht. Allerdings taucht nun noch die Frage auf, welche Bedeutung dann überhaupt Art. 84 heute zuzumessen ist. Sollte den Ländern tatsächlich ein verfassungsmäßiges Recht auf die Verwaltung der direkten Reichsabgaben nicht eingeräumt werden, so wäre entsprechend heute der Art. 84 überflüssig. Dies wird mit Kaufmann[10] zu bejahen sein. Bei Betrachtung des Art. 83 Abs. 2 kann es zweifelhaft erscheinen, ob hier lediglich die in Abs. 1 des Artikels genannten Zölle und Verbrauchssteuern oder aber alle Abgaben gemeint sind. Die einfache Formulierung „bei der Verwaltung von Reichsabgaben" ohne irgendeinen Hinweis auf den Abs. 1 des Artikels läßt aber einwandfrei darauf schließen, daß man nicht nur an die ausdrücklich genannten Zölle und Verbrauchssteuern, sondern an alle Abgaben gedacht hat. Art. 83 Abs. 2 macht mithin durch seine klare Fassung den Art. 84 ohne weiteres gegenstandslos, sodaß auch mit Giese[11] gefolgert werden kann, daß die Aufnahme des Art. 84 in die Verfassung lediglich einem Irrtum unterlegen hat. — Art. 83 und 84 stehen also der Anwendung des Art. 14 nicht entgegen, sodaß die Verfassungsmäßigkeit der Reichsfinanzverwaltung bejaht werden muß.

Wie auf dem Gebiete der Finanzverwaltung, so hat sich auch auf anderen Gebieten die Verwaltungskompetenz gemäß Art. 14 zugunsten des Reiches erheblich verschoben. Es sei hier nur auf die gemäß Art. 14 eingerichtete Reichsversorgungsverwaltung, die verwaltungsrechtliche Regelung bezüglich Ein- und Ausfuhr u. a. hingewiesen. Durch diese Erweiterung seiner Verwaltungskompetenzen nimmt das Reich gegenüber dem früheren Zustand staatsrechtlich-politisch eine ganz andere Stellung ein. Muß doch dabei in Betracht gezogen werden, daß

9) Arndt, in JW. 1920, S. 517.
10) Kaufmann, in Recht und Wirtschaft 1919, S. 213.
11) Giese, Komm. z. RV. S. 215, Anm. 1; gleichfalls auch Meißner, Das neue Staatsrecht usw., S. 164.

das Reich durch unmittelbare Verwaltung einen weit größeren Einfluß ausüben kann, als wenn es nur in der Lage ist, auf Grund seiner Aufsichtsbefugnis gemäß Art. 15 tätig zu werden.

Es könnte nun bei wenig aufmerksamer Betrachtung so scheinen, als ob die Macht der Reichsleitung durch die Loslösung des Reiches von Preußen verringert worden wäre. Zur Zeit der Bismarckschen Verfassung war die preußische Verwaltung infolge der Hegemonie Preußens in der Lage, auf die Verwaltung des Reiches einen starken Einfluß auszuüben. Auf der andern Seite aber konnte auch bei der Identität des Reichskanzlers und des preußischen Ministerpräsidenten die Reichsleitung von der preußischen Exekutive mittelbar und unmittelbar Gebrauch machen. Insbesondere waren diese organisatorischen Zusammenhänge für das Gebiet der allgemeinen inneren Verwaltung von außerordentlicher Bedeutung. — Diese einflußreiche Stellung ist dem Reich allerdings nach Inkrafttreten der neuen Verfassung verloren gegangen. Dennoch ist aber die Reichsexekutive gegenüber den Ländern mit der neuen Verfassung verstärkt worden; dabei mäg vielleicht berücksichtigt worden sein, daß die Hegemonie Preußens verfassungsrechtlich nicht mehr gesichert war, das Reich also auf sich allein angewiesen war. Es waren aber insbesondere die außenpolitische Lage, finanzielle Schwierigkeiten u. a., was die Verstärkung der Reichsexekutive veranlaßte. So sei in diesem Zusammenhang auf die Entwicklung der Reichsbahn-, Post-, Reichsmilitär- und andere Verwaltungszweige hingewiesen, die sämtlichst vor dem Kriege durch die Länder verwaltet wurden und erst mit der neuen Verfassung dem Reiche übertragen wurden. Art. 14 schloß die neue Entwicklung, die die Exekutive zugunsten des Reiches möglichst beweglich zu gestalten suchte, in der Verfassung ab und brachte sie auch zugleich am deutlichsten zum Ausdruck. Können verfassungsmäßig eingeführte Verwaltungen nur durch verfassungsänderndes Gesetz auf die Länder übertragen werden, so ist gegensätzlich für die Uebertragung von neuen Verwaltungszweigen an das Reich keine Verfassungsänderung erforderlich.

Die außerordentliche Tragweite des Art. 14 tritt also klar hervor, insofern er nämlich die Länder gegenüber einer für sie ungünstigen Einstellung der Reichsgesetzgeber machtlos macht. Wir werden somit sagen können: „Die neue Reichsverfassung hat mit dem Grundsatz ihrer Vorgängerin, daß die

Verwaltung Sache der Gliedstaaten ist, nicht gebrochen; auf der Kehrseite hat sie aber die Umgehung dieses übernommenen Grundsatzes von der alten Verfassungsschwere losgelöst, die Ausdehnung der reichseigenen Verwaltung über die im Texte vorgesehenen Gebiete hinaus statt durch verfassungsänderndes durch einfaches Reichsgesetz ermöglicht. Diesen Gedanken hat die Verfassung in Art. 14 zum Ausdruck gebracht und dem Artikel hierdurch seine große Bedeutung verliehen."[12]

IV. Kapitel.

Art. 14 d. RV. im Rahmen des Problems der Reichsreformbestrebungen.

Die bisherige Darstellung hat die außerordentliche Tragweite des Art. 14 erkennen lassen. In den heutigen Reichsreformbestrebungen kann diese Bedeutung des Art. 14 natürlich nicht unberücksichtigt bleiben. Wollen wir aber die Bedeutung des Artikels in diesen Bestrebungen erkennen, so muß dem eine Untersuchung über das eigentliche Problem der Reichsreformbestrebungen vorangehen.

§ 1.

Das Problem der Reichsreformbestrebungen.

Wir hatten bereits in den einleitenden Worten der Arbeit kurz auf die Reichsreformbestrebungen hingewiesen und waren dort dazu gekommen, in der Unvollkommenheit der heutigen Verfassung die Grundlage dieser Bestrebungen zu sehen. Liegt nun das Problematische dieser Bestrebungen in dem heutigen Staatsaufbau des Deutschen Reiches selbst oder aber in der Verteilung der Kompetenzen?

Unsere heutige Verfassung ist gleich der alten auf dem Gedanken des Bundesstaats aufgebaut. Allerdings sind die Grundlagen des heutigen Bundesstaats andere wie die des Bismarckschen Reiches. Das alte Reich baute sich auf der Vormachtstellung Preußens auf, was insbesondere in der Identität des Reichskanzlers und des preußischen Ministerpräsidenten hervortrat. Diese Hegemonie Preußens ist mit der neuen Verfassung fortgefallen. Preußen ist bezüglich seiner Rechte gegenüber dem Reich jedem anderen Lande gleichgeordnet, wenn dabei allerdings auch in Betracht gezogen werden muß, daß es infolge seiner überragenden territorialen Größe praktisch den-

12) Schneider, a.a.O. S. 10.

noch einen starken Einfluß auf die Reichsgeschäfte auszuüben vermag; es sei hier an die Besetzung des Reichsrats, der Vertretung der Länder beim Reich, erinnert. — Bei der außerordentlichen Vormachtstellung, die die neue Verfassung dem Reich eingeräumt hat, könnte es nun gewiß zweifelhaft erscheinen, ob überhaupt die Länder als Staaten bezeichnet werden können. Die Selbstbestimmungsrechte der Länder und auch ihre Mitbestimmungsrechte in Reichsangelegenheiten sind gegenüber früher erheblich eingeschränkt worden; dennoch aber wird man der Verfassung entsprechend die Staateneigenschaft der Länder, wenigstens in rechtlicher Beziehung, nicht leugnen können. Nach herrschender[1] Ansicht ist die den Ländern mangelnde Souveränität nun kein Merkmal für Staateneigenschaft, sondern lediglich eine Eigenschaft, die einem Land nicht wesentlich zu sein braucht. Immerhin aber können die Länder ihre Staatlichkeit bei Ermangelung der Unabhängigkeit von einem übergeordneten Gesamtstaat verlieren. Hier kann den Ländern nur dann die Staateneigenschaft zugesprochen werden, wenn sie über eine unabhängige Herrschaftsgewalt verfügen. Die Länder sind nun selbständige Rechtssubjekte mit Organen zur Herstellung eigenen Willens, was in landesgesetzgebenden und verwaltenden Akten zum Ausdruck kommt. Auch die weiterhin erforderliche „ursprüngliche" Herrschaftsgewalt wohnt den Ländern inne. Indem nämlich der Verfassungstext die Norm aufstellte: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus", entband er die in Landesangelegenheiten sich betätigende Staatsgewalt von der Lehnsherrschaft des Reiches. — Die Staateneigenschaft der Länder ist also in rechtlicher Beziehung gesichert und damit auch die Grundlage unserer bundesstaatlichen Verfassung gegeben.

Nun sind aber, wie das gleichfalls schon in der Einleitung betont ist, die Voraussetzungen, die 1871 zu dem bundesstaatlichen Reich führten, bei der neuen Verfassung fortgefallen. Die alte Verfassung mußte mit selbständigen Partikulargewalten rechnen, die auf Grund einer langen geschichtlichen Entwicklung ihre selbständige Herrschaftsgewalt ausübten; eine andere Form als die des Bundesstaats war also 1871 der geschichtlichen Entwicklung und der Eigenstaatlichkeit der Einzelstaaten gemäß garnicht möglich. 1919 fanden sich andere Verhältnisse vor; die alten Dynastieen waren durch die Revolution fortge-

1) Siehe so Helfritz, a.a.O. S. 44.

fallen und nur die Idee des einigen deutschen Volkes war für die neue Verfassung leitend. Die Beibehaltung des alten Systems war nun vielleicht aus politischen Gründen erforderlich; befriedigen konnte dieses Ergebnis aber keineswegs, denn, wenn man schon den Ländern staatsähnlichen Charakter zusprach, so waren sie doch trotzdem bei der neuen Bestimmung als Verwaltungskörper anzusehen. „Was früher als Herrschaftsgebiet eines einzelnen Fürsten seinen Sinn gehabt hatte, war unter dem Gesichtspunkt einer zweckvollen Verwaltungseinteilung sinnwidrig."[2] Die neue Verfassung hat hier nun in Art. 18 einen Weg für zukünftige Reformen weisen wollen, indem sie Bestimmungen über eine eventuelle Neugliederung der Länder gab. Dieser Weg konnte aber nicht eingeschlagen werden, da, wie Poetzsch-Hefter bemerkt, „ihm die Auffassung zugrunde lag, für ganz Deutschland könne ein einheitlicher Verwaltungstypus geschaffen werden, und hierfür sei die Aufteilung in mittelgroße Länder mit staatsähnlicher Form auch im Gebiete Preußens möglich".[3] Hier aber setzen die Reformbestrebungen ein und schlagen, da der von der Verfassung gewiesene Weg nicht der richtige erscheint, andere Lösungen vor.[4]

Die Ausführungen lassen erkennen, worin das eigentliche Problem der Reformbestrebungen zu suchen ist. Es liegt nicht nur in dem ganzen Aufbau unserer Verfassung, sondern auch zugleich in der Verteilung der Kompetenzen. Beides hängt eng zusammen. Die Verfassung soll an sich bundesstaatlicher Struktur sein, dabei geht man aber von der Idee des einigen deutschen Volkes aus und muß danach die Länder als Verwaltungskörper betrachten. Ein gewisser Widerspruch zwischen dem, was die Verfassungsgesetzgeber wollten, und was sie geschaffen haben, läßt sich nicht verkennen. Man wird aber den Schöpfern des Weimarer Werkes zubilligen müssen, daß sie diesen Widerspruch erkannt haben, ihn aber ohne Gefährdung ihres Werkes nicht zu lösen vermochten. Sowohl organisatorische wie auch Kompetenz-Fragen sind es, die den Weimarer Verfassungsgesetzgebern zu lösen aufgegeben waren und die sie nicht zu lösen vermochten. Betrachten wir die geschichtliche Entwick-

2 u. 3) Poetsch-Hefter, in DJZ. 1929, Sp. 21.

4) Auf die verschiedenen Lösungsversuche einzugehen, würde den Rahmen der Arbeit übersteigen, denn es soll das Problem der Reichsreformbestrebungen nachgewiesen, nicht aber die evt. Lösungen dieses Problems gesucht werden; es wird bezüglich der verschiedenen Lösungsversuche auf den Aufsatz von Poetsch-Hefter, in der DJZ. 1929, Sp. 22—25 hingewiesen.

lung unseres Staatsrechts, so werden wir finden, daß diese Fragen nicht restlos neuartig waren, als man 1919 an das neue Verfassungswerk herantrat. Schon seit Bestehen der Verfassung von 1871 beschäftigte man sich hiermit, nur eben mit dem Unterschiede, daß man damals eine völlig andere Grundlage hatte, insofern man mit selbständigen Dynastien zu rechnen hatte. So spielten damals eben eine besondere Rolle die Zuständigkeitsfragen. Ein Kräftespiel zwischen Reich und Staaten war es, das zugunsten einer möglichst zweckmäßigen Verteilung staatlicher Aufgaben zwischen Reich und Staaten begonnen wurde. Zentralisation und Dezentralisation, Unitarismus und Föderalismus spielten schon damals eine bedeutende Rolle und haben heute erneut eine außerordentliche Bedeutung gewonnen. Der Unterschied gegen früher liegt aber darin, daß eben, wie schon gesagt, die Grundlagen des Bismarckschen Bundesstaats fortgefallen sind. Mehr denn früher hat sich das Kräftespiel zwischen Reich und Ländern zugespitzt und äußert sich in der Hauptsache in Kompetenzschwierigkeiten. Das Problem von Zentralisation und Dezentralisation, von Unitarismus und Föderalismus greift hier bedeutungsvoll ein und bildet wohl auch zugleich das Problem der ganzen Reformbestrebungen.

Zentralisation und Dezentralisation, Unitarismus und Föderalismus stellen beide trotz ihrer sonstigen Verschiedenheit ein Kräftespiel zweier verschiedener Richtungen dar. Insbesondere in einem Bundesstaat, der seiner rechtlichen Struktur nach zwischen Einheitsstaat und Staatenbund steht, wird dies Kräftespiel immer eine vorherrschende Rolle spielen, und gerade aus diesem Gesichtspunkt ist die obige Folgerung gerechtfertigt, daß dieses Kräftespiel auch das ganze Problem der Reformbestrebungen beherrscht. Bereits die Verfassungsverhandlungen wurden unter diesem, einem Bundesstaat eigentümlichen Prinzip von Unitarismus und Föderalismus geleitet, was insonderheit in der restlosen Ablehnung des 1. Entwurfes einer Verfassung (der sog. Preuß'sche Entwurf) hervortrat. Vielmehr noch mußte daher dieses Kräftespiel sich bei den Reformplänen auswirken, sodaß die Folgerung durchaus gerechtfertigt erscheint, daß in der Tat Unitarismus und Föderalismus, Zentralisation und Dezentralisation das Problem der Reformbestrebungen bilden.

Wie sich Art. 14 in dieses Problem einfügt, mag im Folgenden untersucht werden.

§ 2.

Artikel 14 im Verhältnis zu Zentralisation und Dezentralisation.

Mit Zentralisation und Dezentralisation bezeichnen wir die Pole zweier gegeneinander wirkenden Kräfte in einem staatlich organisierten Gemeinwesen. „Zentralisation bedeutet die Summe aller derjenigen Bestrebungen innerhalb einer organisierten Gemeinschaft, die darauf gerichtet sind, einen größtmöglichen Teil der Tätigkeit dieser Gemeinschaft an einer Stelle, und zwar in ihrem Zentrum, sich äußern zu lassen. Demgegenüber bezeichnen wir als Dezentralisation die entgegengesetzten Tendenzen, die einen möglichst großen Teil der Funktionen der Gemeinschaft von ihrem eigentlichen Mittelpunkt möglichst weit weg anderen Stellen übertragen wollen, die mit dem übergeordneten Zentrum in einem nur losen Zusammenhang stehen".[5] Die begriffliche Definition läßt also erkennen, daß Zentralisation und Dezentralisation ein Kräftespiel bezeichnen, das sich in allen staatlichen Handlungen, mag es sich um Gesetzgebung, Rechtsprechung oder Verwaltung handeln, auswirken wird. Welche der beiden Tendenzen vorherrschend ist, wird immer von der Organperson abhängig sein, die den staatlichen Willen zum Ausdruck bringt. Gehen also die Anordnungen unmittelbar von dem obersten Organ im Staat aus, so wird hier eine zentrale Kraft tätig; andrerseits wird die Tätigkeit umso dezentralisierter sein, je mehr die den staatlichen Akt vornehmende Behörde organisch von der obersten Leitung entfernt ist und je unabhängiger sie auch von dieser ist.

Will man nun untersuchen, wie sich Art. 14 in dieses Kräftespiel von Zentralisation und Dezentralisation einfügt, so wird sinngemäß die Frage auftauchen, welche der beiden Richtungen Art. 14 seinem Inhalt nach vertritt. — Das Reich hat auf Grund von Art. 14 die Reichsfinanzverwaltung begründet und hier organisch einen großen Behördenapparat aufgebaut, alles dies unter völliger Ausschaltung der Länder. Soweit man nun das Verhältnis von Reich und Ländern betrachtet, wird man sagen müssen, daß in der Begründung der Reichsfinanzverwaltung zentrale Kräfte zur Geltung gekommen sind. Andrerseits heißt es aber in dem 1. Halbsatz des Artikels, daß die Reichsgesetze von den Ländern ausgeführt werden.

5) Peters, Zentr. u. Dezentr., S. 4.

Soweit dies geschieht, schiebt sich also eine weitere, dem Reich an sich untergeordnete Instanz dazwischen. Vergleicht man diesen Fall mit dem einer reichseigenen Verwaltung, wo an sich schon im Behördenzuge dezentralistische Kräfte auftauchen, so offenbart sich, daß im Fall einer Länderverwaltung die Dezentralisation weit stärker hervortritt. Insofern wird man also sagen müssen, das Art. 14 dezentralistische Tendenzen aufweist, wohlgemerkt natürlich ohne besondere Berücksichtigung des Verhältnisses von Reich und Ländern. Das Reich ist gemäß Art. 14 befugt, eigene Verwaltungszweige aufzubauen, und wird dies zumeist in der Form der administrativen Dezentralisation tun; tritt aber nun noch die Länderverwaltung dazwischen, so bereichert sich insoweit der Instanzenzug, der dezentrale Charakter der Verwaltung tritt mithin alsdann noch stärker in den Vordergrund. Zumal Zentralisation und Dezentralisation das Verhältnis von Bundeszentrale zu Gliedstaatenzentrale und die zentralistischen oder denzentralistischen Momente im Aufbau entweder des Bundes oder der Gliedstaaten berühren, wird daher die dezentralistische Tendenz des Art. 14 nur bejaht werden können.

Diese dezentrale Tendenz des Art. 14 wird nun natürlich in ihren praktischen Auswirkungen von politischen Möglichkeiten bestimmt werden. Auf diese einzugehen, ist nicht der Zweck der Arbeit. Nur sei bemerkt, daß man unter dem politischen Gesichtspunkt die Vorteile ebensowohl der Zentralisation als die der Dezentralisation erkennen und zur Geltung bringen kann. Während man bei einer zentralisierten Verwaltung eine straffe Innehaltung gezogener Richtlinien und ein Streben nach Vereinheitlichung allen staatlichen Handelns vermuten kann, liegen die Vorteile einer Dezentralisation in der Hauptsache darin, daß sie den Besonderheiten der einzelnen Landesteile mehr entgegenzukommen vermag.

Die Bedeutung des Art. 14 für das Problem von Zentralisation und Dezentralisation wird nun nach den Ausführungen nicht zu verkennen sein. Diese Bedeutung tritt aber zurück, wenn wir Art. 14 in Verbindung mit dem Problem des Unitarismus und des Föderalismus bringen. Zentralisation und Dezentralisation charakterisieren mehr den organischen Aufbau vom Bundesstaat und seinen Gliedern, während bei Unitarismus und Föderalismus das allgemeine Verhältnis von Bund und Glied-

staaten in Frage steht.[6] Bei Betrachtung des allgemeinen Verhältnisses von Reich und Ländern wird aber die Tragweite des Art. 14, wie überhaupt eines jeden Verfassungssatzes, weit mehr hervortreten als dies bei einer rein organisatorischen Betrachtung, wie der von Zentralisation und Dezentralisation der Fall sein kann.

§ 3.

Artikel 14 im Verhältnis zu Unitarismus und Föderalismus.

Gleich Zentralisation und Dezentralisation bezeichnen auch Unitarismus und Föderalismus ein dynamisches Verhältnis zweier entgegengesetzter Richtungen. Bezeichnen wir aber Zentralisation und Dezentralisation als Wirkung von Kräften, die an sich in jedem organischen Staatsaufbau auftreten, so sind Unitarismus und Föderalismus nur innerhalb eines Bundesstaats wirkende Kräfte. „Unter Unitarismus versteht man diejenigen Bestrebungen in einem Bundesstaat, die darauf gerichtet sind, die wichtigsten staatlichen Funktionen dem Bunde zu übertragen, während der Föderalismus auf eine möglichst große Selbständigkeit der Gliedstaaten hinzielt."[7] Die Uebertragung von staatlichen Handlungen an das Reich bedeutet also einen Fortschritt der unitarischen Richtung, während die größtmögliche Zuständigkeit der Länder föderalistische Tendenzen erkennen läßt. Die Begriffsdefinition führt dahin, daß sich Unitarismus und Föderalismus mit dem Begriff von Zentralisation und Dezentralisation schneiden, soweit allein das Verhältnis von Reich und Ländern abgesehen von allen lokalen und sonstigen Behörden in Frage steht.[8] Dennoch aber sind, wie schon oben erwähnt ist, Zentralisation und Dezentralisation einerseits und Unitarismus und Föderalismus andrerseits wesensverschieden, wenngleich allerdings ihre starke Verwandtschaft betont werden muß und sie auch in der Praxis häufig das Gleiche bedeuten.

Daß gerade und nur in einem Bundesstaat Unitarismus und Föderalismus ausschlaggebende Bedeutung haben, ergibt sich aus der Struktur des Bundesstaates. Er ist ein „Mittelding zwischen Staatenbund und Einheitsstaat", eine Organi-

6) Peters, a.a.O. S. 60.
7) Peters, a.a.O. S. 38.
8) Siehe hierüber die ausführlichen Darlegungen bei Peters, a.a.O. S. 37 ff.

sation, die ihre Elemente teils dem Staatenbund, teils dem Einheitsstaat entnimmt, die einen Ausgleich anstrebt zwischen den beiden Tendenzen Föderalismus und Unitarismus.[9]

In diesem Problem, das gleich dem von Zentralisation und Dezentralisation in seinen praktischen Auswirkungen von den Möglichkeiten der Politik bestimmt wird, hat Art. 14 weittragende Bedeutung. In dem Bismarckschen Reiche, in dem in verwaltungsrechtlicher Beziehung die hegemoniale Stellung Preußens praktisch außerordentlich bedeutungsvoll war, benutzte die Reichsleitung in der Hauptsache die Verwaltungsorgane Preußens, um seine verwaltungsrechtlichen Zwecke durchsetzen zu können. Es traten hier also die Probleme von Unitarismus und Föderalismus nicht so sehr in den Vordergrund. Der Sturz des Kaisertums und damit der der preußischen Vormachtstellung hätte nun eigentlich theoretisch die Stärkung der Landesverwaltungen herbeiführen müssen. Aber gerade der Umstand, daß Kaiser immer nur der Träger der preußischen Krone sein durfte, zeigt, daß dieser staatsrechtlichen Institution zuviel von einer gliedstaatlichen Kompetenz anhaftete. Die Auffassung, daß der Kaiser unitarisches Reichsorgan sein soll, war im alten Reich eben in der Hauptsache Theorie. Bei der neuen Verfassung kam es daher einzig auf die aus der Revolution resultierende Machtverschiebung von Regierung und Volksvertretung an.[10] Föderalismus und Unitarismus waren die leitenden Tendenzen, die hier in zugespitzter Form um die Vormachtstellung rangen, und es muß zugegeben werden, daß der Unitarismus in der Verfassung das Schwergewicht ist. Dies tritt auch in Art. 14 besonders hervor. War früher die Uebernahme von Verwaltungszweigen durch das Reich an verfassungsändernde Bestimmungen gebunden, so genügt jetzt ein einfaches Reichsgesetz, um die Verwaltungszuständigkeit des Reiches zu begründen. Diese Möglichkeit kommt den unitarischen Bestrebungen in hohem Maße entgegen. Vor allem muß dabei berücksichtigt werden, daß der Reichstag, der die Gesetze beschließt und damit es auch in der Hand hat, die Zuständigkeit des Reiches zu begründen, eher geneigt ist, unitarische Interessen und so die Interessen des Reiches als die der einzelnen Länder zu vertreten. Das Unitarische in Art. 14 hat sich denn auch in der praktischen Auswirkung weitgehend erwiesen.

9) Buchegger, Unitarismus und Föderalismus, S. 6.
10) So auch Buchegger, a.a.O. S. 9.

So sei hier vor allem auf die Reichsfinanzverwaltung hingewiesen, deren rechtliche Unterlage wir in Art. 14 zu suchen haben.

Diese unitaristische Tendenz, die Art. 14 aufweist, kann nun aber sogar dahin ausgelegt werden, daß sie selbst einen Reformweg aufweist. Wir hatten bereits oben nachgewiesen, daß das Problem der Kompetenzverteilung zwischen Reich und Ländern das Reformproblem überhaupt darstellt. Art. 14 könnte nun insoweit die rechtliche Unterlage einer Reform bilden, als man auf diese Weise jeden Verwaltungszweig dem Reich übertragen würde und so den Ländern ihren Lebensinhalt nehmen würde. Dieser Weg könnte alsdann zu dem Einheitsstaat führen, weil ja die Länder nach Entziehung ihrer Aufgaben eine Lebensberechtigung nicht mehr hätten und somit gezwungen im Reiche aufgehen müßten.

Dieser Weg mag wohl auch praktisch schon versucht worden sein. Davon zeugen jedenfalls die sog. Berliner Protokolle v. 11. August 1922, in denen die föderalistischen Gegenströmungen zum Ausdruck kommen und nach denen eine weitere Ausdehnung der Reichszuständigkeit und die Errichtung neuer Reichs-, Zentral-, Mittel- und Unterbehörden nicht mehr geschehen soll.[11] Auch späterhin auf der Länderkonferenz im Januar 1928 wurde diese Frage nochmals erörtert; man fand sich dort in der Erkenntnis zusammen, daß es einer grundlegenden Reform bedürfe.[12]

Die praktischen Auswirkungen zeigen, daß Art. 14, der wohl einen Reformweg weisen könnte, praktisch selbst zum Problem einer Reform geworden ist. Die unitaristische Tendenz des Artikels, die vom Reich zu seinen Gunsten ausgenutzt worden ist, hat zu einem Zustand geführt, den man heute als „Verwaltungsaushöhlung"[13] zu bezeichnen pflegt. „In diesen Vorgang wurden nicht bloß die Länder mit der für die Verwaltungsaufgabe ungeeigneten Gliederung, sondern auch die süddeutschen Länder verstrickt, an deren Gebietsgliederung eine Reichsreform kaum Wesentliches zu ändern brauchte."[14] Die Länder erkannten die Gefahr, welche für sie in dem vom Reich eingeschlagenen Weg lag, und glaubten durch Vereinbarungen mit dem Reich diesen Weg unterbinden zu müssen.

11) Siehe bei Lassar i. Arch. öff. R. 1926, S. 1 ff.
12) Nachweis bei Poetsch-Hefter, in DJZ. 1929, S. 22.
13) Poetsch-Hefter, a.a.O. S. 22.
14) Poetzsch-Hefter, a.a.O. S. 22.

Die Tragweite des Art. 14 wird offenbar. Seine unitaristische Tendenz ist unverkennbar und muß sich in diesem Sinne im Rahmen der Reformbestrebungen äußern. Zugleich aber wird offenbar, daß er selbst auf Grund seiner praktischen Auswirkungen zum Problem geworden ist, insofern der von ihm gewiesene Weg nicht als der richtige erscheint und von den Ländern abgelehnt wird. Dieses Problem, das Art. 14 selbst bietet, ist aber kein selbständiges, das außerhalb von den sonstigen Reformproblemen steht. In der Art, wie er sich in das gesamte Reformproblem einfügt, indem er die unitaristische Tendenz unterstützt, ist es selbstverständlich, daß er Gegenströmungen auslöst, die wiederum auf anderen Wegen, die mehr föderalistischer Art sind, eine Lösung des Gesamtproblems suchen. Unitarismus und Föderalismus als Charakteristikum eines Bundesstaats bilden eben den Gesichtspunkt einer jeden Reformbestrebung; die einzelnen Verfassungsbestimmungen mögen die oder jene Richtung unterstützen, letzten Endes werden allein die politischen Möglichkeiten die Durchführbarkeit der einen oder anderen Richtung bestimmen, und insofern werden wir sagen müssen, daß zwar der hier in Frage stehende Art. 14 außerordentlich stark die unitaristischen Tendenzen unterstützt, daß er aber im Rahmen des Reformproblems eben nur eine relative Bedeutung hat, insofern es darauf ankommt, welche praktisch-politischen Möglichkeiten ihm zu seiner Bedeutung verhelfen können. Werden auf Grund eines Rechtssatzes Verwaltungszweige vom Reich übernommen, so werden föderative Strömungen einsetzen, die dies zu unterbinden suchen. Alsdann wird es allein auf das politische Kräftespiel ankommen, wie dies letzten Endes bei der Verwirklichung fast jeder Norm öffentlichen Rechts in einem Bundesstaat der Fall sein wird.

Schlußwort.

Es ist im Vorliegenden der Versuch gemacht worden, die Bedeutung des Art. 14 unter besonderer Berücksichtigung des Reichsreformproblems darzustellen. Im Endergebnis haben wir festgestellt, daß Art. 14 eine materielle Zuständigkeitsnorm ist, und daß seine rechtliche Bedeutung im Rahmen des Reformproblems nur eine relative ist, insofern die Verwirklichungen der Form des Artikels von rein politischen Möglichkeiten abhängig sind.

Wenngleich also ein wirklich positives Ergebnis nicht erbracht werden konnte, so haben immerhin die Ausführungen gezeigt, daß in Art. 14 die rechtlichen Grundlagen für weittragende, staatliche Handlungen gesucht werden können.

Die Feststellung, daß Art. 14 dezentralistische und unitarische Tendenzen aufweist, ist, trotzdem es so scheinen mag, nicht in sich widerspruchsvoll. Es war nachgewiesen, daß Zentralisation und Dezentralisation mehr den organischen Aufbau eines Staates betreffen. Hiervon ausgehend hatten wir die dezentrale Tendenz des Artikels unter Ausschaltung des Verhältnisses von Reich und Ländern festgestellt, indem wir sagten, daß durch die Möglichkeit der Ausführung der Reichsgesetze durch die Länder eine weitere Instanz geschaffen werde, insofern also dem Artikel eine dezentrale Tendenz zugrunde liege. Gerade dadurch aber, daß durch ein einfaches Reichsgesetz die Verwaltung dem Reich vorbehalten bleiben könne, offenbart sich auch zugleich die unitarische Tendenz des Artikels. Hier kommt es lediglich auf das Verhältnis von Reich und Ländern an, hinsichtlich dessen der Artikel den Unitarismus entschieden begünstigt. Die Feststellung einer dezentralen und zugleich unitarischen Tendenz des Art. 14 ist danach sehr wohl möglich.

Der Art. 14 ist in dieser seiner unitarischen Tendenz durchaus dem sonstigen Charakter der Verfassung angepaßt. Das ganze in der Verfassung niedergelegte Verhältnis zwischen Reich und Ländern läßt klar den Gedanken des Strebens nach dem Einheitsstaat erkennen. Dieser Gedanke war bereits die Grundlage der Bismarckschen Verfassung, sodaß Treitschke sagen konnte: „Mag die Zukunft Frieden oder Unfrieden in ihrem Schoß tragen, den Einheitsstaat wird sie uns bringen."[1] Mehr denn vorher mußte dieser Gedanke bei der neuen Verfassung eine Rolle spielen. Dies trat denn auch besonders in dem ersten sog. Preuß'schen Verfassungsentwurf hervor, der unter Uebergehung jeder geschichtlichen Tatsachen den Gedanken des Einheitsstaats kraß vertrat. Die Ablehnung dieses Entwurfes zeigte, daß geschichtliche Ueberlieferungen stärker als die Idee waren. Dies ist durchaus natürlich, denn eine Idee muß sich entwickeln können, soll sie ihren wirklichen Zweck erreichen.

Die Entwicklung bis zu unserer heute geltenden Verfassung ist aber in der Richtung auf den Gedanken des Einheitsstaats

1) Siehe bei Buchegger, a.a.O. S. 7.

trotz aller Widerstände doch schon soweit vorgedrungen, daß wir mit Recht sagen können: War unter der Verfassung von 1871 der Reichswille eine Reflexwirkung des Willens der Einzelstaaten, so ist nach der jetzigen Verfassung umgekehrt der Wille der Länder Reflexwirkung des Reichswillens.

Unter diesem Gedanken muß auch Art. 14 betrachtet werden. Hatte vor 1919 die Reichsleitung bei den ständig wachsenden Aufgaben in organisatorischer Beziehung häufig infolge der Verfassungsschranken Schwierigkeiten, so sind diese durch Art. 14 fortgefallen, insbesondere dort, wo eine einheitliche und gleichmäßige Gesetzesanwendung besonders erforderlich erscheint. Diese bewegliche Gestaltung der Ausführung der Reichsgesetze war auch unbedingt erforderlich. Der Weltkrieg hat in seinen tiefen Auswirkungen die Verfassung und Verwaltung wohl fast aller Staaten weitgehend beeinflußt. Wohin die heutige Entwicklung führen wird, darüber kann wohl nichts gesagt werden, fest steht aber, daß die veränderten Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit, der neu gestaltete Verkehr auf dem Weltwirtschaftsmarkt sowie die technische Entwicklung grundsätzlich neue Aufgaben an die verschiedenen Staaten stellt, und daß diese neuen Aufgaben, die in der Hauptsache die internationale Annäherung und die Notwendigkeit dieses internationalen aufeinander Angewiesenseins beleuchten, eine zentrale Zusammenfassung aller staatlichen Kräfte und aller staatlichen Handlungen erfordern. Diese Entwicklung wird ihren stetigen Gang nehmen.

Art 14 hat in dieser Entwicklung seine weittragende Bedeutung. Er ist mit eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Modernisierung der deutschen Verwaltung und für die Reichsstaatsidee. Bei diesem ganzen Reformproblem wird aber vorerst eine entscheidende Frage zu lösen sein, und zwar in der Richtung, daß die Reichsverwaltung aus ihrer völkerrechtlichen Bindung gelöst und in jeder Beziehung nur deutscher Bestimmung unterworfen wird.

Lebenslauf.

Am 7. Oktober 1904 bin ich in Greifenberg (Pom.) geboren. Meine Eltern sind der Kaufmann Otto Behrend und seine Frau Marta, geb. Erdmann, in Greifenberg (Pom.). Ich bin evangelisch-lutherischer Konfession und preußischer Staatsangehöriger. Von Ostern 1914 bis Ostern 1923 besuchte ich das Gymnasium meiner Heimatstadtt und wurde am 10. Februar 1923 mit dem Zeugnis der Reife entlassen. Alsdann war ich als Eleve in Geschäftsbetrieben in Stettin und Hamburg tätig. Nach zweijähriger Tätigkeit wandte ich mich zu Beginn des S.S. 1925 dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften zu, nachdem ich bereits während meiner kaufmännischen Ausbildung in dem S.S. 1924 und dem W.S. 1924/25 in Hamburg Vorlesungen gehört hatte und auch bei der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät in Hamburg eingeschrieben war. Ich studierte während der S.S. 1925 bis S.S. 1926 in München und während der W.S. 1926/27 bis S.S. 1927 in Breslau. Im September 1927 meldete ich mich sodann zur ersten juristischen Staatsprüfung und bestand diese am 23./24. April 1928 vor der Prüfungskommission am Oberlandesgericht in Breslau. Seit dem 1. September 1928 bin ich im Vorbereitungsdienst am Landgericht in Stargard (Pom.) beschäftigt, nachdem ich zuvor meine Einstellung als Referendar beim Oberlandesgericht in Stettin nachgesucht hatte.

Hans Behrend, Referendar.